

Artikel 103 Wgh, toepassen?!

Jan Hooghwerff

Ir. Jan (J.) Hooghwerff

is werkzaam bij de vakgroep Transport en Infrastructuur van M+P Raadgevende ingenieurs bv in Vught en nauw betrokken geweest bij het opstellen van het Reken- en Meetvoorschrift Wegverkeerslawaaï 2002.

Inleiding

Het gebruik van de aftrek conform artikel 103 Wet geluidhinder van 2 of 5 dB(A) staat de laatste jaren regelmatig ter discussie. Voorbeeld: Gedeputeerde Staten weigeren een hogere waarde besluit te nemen omdat de gemeente gebruik maakt van 5 dB(A) aftrek conform artikel 103. Ander voorbeeld: de Raad van State vernietigt een hogere waarde besluit omdat niet gemotiveerd is waarom artikel 103 is toegepast. Hoe zit het nu met artikel 103. Altijd toepassen, soms toepassen, of helemaal niet gebruiken?

Dit artikel gaat in op de achtergrond van artikel 103, inventariseert een aantal Raad van State-zaken waarbij artikel 103 aan de orde is geweest en bespreekt een aantal standpunten die veel gebruikt worden. Het artikel gaat legt het accent op de juridische kant van het verhaal, veel minder op de technisch-inhoudelijke argumenten voor het al dan niet toepassen van de aftrek.

Artikel 103 Wgh

In artikel 103 van de Wet geluidhinder (Wgh) is bepaald dat de Minister bij toepassing van artikel 102, telkens voor een bepaalde periode, al naar gelang de geluidproductie van motorvoertuigen in de betrokken periode hoger ligt dan voor de toekomst redelijkerwijs is te verwachten, kan bepalen dat bij de berekening en meting van de geluidbelasting van de gevel van woningen of van andere gebouwen dan woningen of andere geluidgevoelige objecten op het resultaat een door hem aan te geven aftrek mag worden toegepast. Deze aftrek mag niet hoger zijn dan 5 dB(A)).

Achtergrond

Bij het opstellen van de Wet geluidhinder, midden zeventiger jaren, is er een hele discussie gevoerd over de normstelling tussen de (toenmalige) ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening (VRO) en Verkeer en Waterstaat (V&W) aan de ene kant en het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (V&M) aan de andere kant. Door de strenge normen zou (volgens VRO en V&W) wegaanleg en woningbouw veel te duur worden. Het resultaat van de discussie is artikel 103 geworden: de normen zijn daardoor weliswaar 5 dB(A) opgetild, maar de verwachte reductie van het bronbeleid zou ten goede moeten komen aan de omwonenden en niet aan de wegbeheerder en/of "woningbouwer". Regelmatig zouden de normen aangescherpt worden met evenveel decibellen als het verkeer stiller is geworden. De termijn waarop dit gerealiseerd zou moeten worden, schatte men op zo'n 10 jaar.

De juridische vormgeving van deze afspraak is artikel 103 geworden. Het voorstel ten aanzien van de grenswaarden bleef in stand, terwijl via een aftrek een (tijdelijke) versoepeling van de normen werd doorgevoerd. De minister van V&M mocht bij ministeriële regeling bepalen wanneer het autoverkeer zoveel stiller is geworden dat de aftrek (stapsgewijs) kan worden gereduceerd.

In de discussie rond artikel 103 is het van belang om je te realiseren dat de achtergrond van artikel 103 een "normstellingsdiscussie" is. De 5 dB(A) aftrek die in het begin voor alle wegen gold, is voor snelwegen in 1990 reeds verlaagd naar 3 dB(A). De achtergrond was de snelheidsverhoging op het hoofdwegennet van 100 naar 120 km/h. In 2002 is deze aftrek opnieuw verlaagd, nu naar 2 dB(A). Voor wegen waar de snelheid lager is dan 70 km/h geldt nog steeds een aftrek van 5 dB(A).

Afbakening

Artikel 103 biedt de mogelijkheid om bij het dimensioneren van geluidsmaatregelen rekening te houden met de verwachting dat de emissie van wegverkeer in de toekomst af zal nemen. Immers, in wettelijke procedures wordt gedimensioneerd op een geluidssituatie die circa 10 jaar na bijvoorbeeld de reconstructie van weg optreedt. Bij de opstelling van de Wet geluidhinder waren de argumenten voor het lager worden van de emissie van wegvoertuigen met name gebaseerd op technologische ontwikkelingen in de automobiellindustrie en de gevolgen van het typekeuringsbeleid. De verwachting was destijds dat in een periode van 10 jaar de tijdelijke aftrek afgebouwd zou kunnen worden.

Achteraf moet vastgesteld worden dat die periode van 10 jaar erg optimistisch is geweest. Feitelijk is de geluidemissie van het verkeer de afgelopen decennia nauwelijks afgenomen. Het is uiteraard zinvol om de effecten van het typekeuringsbeleid van de afgelopen 20 jaar technisch-inhoudelijk te evalueren. Dat laatste zal in dit artikel niet gebeuren. Daarvoor kan men bijvoorbeeld terecht in [1] en [2]. Dit artikel vraagt aandacht voor de praktisch-juridische kant van het gebruik van de aftrek conform artikel 103. Mag de aftrek gebruikt worden? Moet de aftrek bij elke procedure uitgebreid onderbouwd worden met technisch-inhoudelijke argumenten?

Jurisprudentie

De discussie rond het gebruik van artikel 103 is met enige regelmaat onderdeel van zaken voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De uitspraken van de Raad van State hebben de laatste jaren niet geleid tot een eenduidige visie op het wel of niet gebruiken van artikel 103. Zie het kader voor enkele relevante uitspraken.

Bij deze uitspraken valt het volgende op.

1. Van groot belang voor het oordeel van de Raad van State is het feit of bij toepassing van de aftrek een onderbouwing gegeven wordt. Onvoldoende onderbouwing door het bevoegd gezag levert vrijwel altijd vernietiging op.
2. In veel gevallen verwijst de Afdeling naar een onderliggend advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB), waarin meestal wordt aangegeven dat voor het gebruik van de aftrek geen *inhoudelijke* argumenten bestaan.
3. Een verwijzing naar de toelichting van het RMW 20002 blijkt een voldoende onderbouwing te zijn voor het toepassen van de aftrek.

Relevante jurisprudentie

Enkele uitspraken van de afgelopen drie jaar:

1. Afdeling bestuursrechtspraak 25-07-01 (199901889/1): de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) heeft aangegeven dat er geen inhoudelijke argumenten zijn om artikel 103 toe te passen. De Afdeling oordeelt dat het bevoegde gezag beslist of toepassing toegestaan is. Verweerders kunnen de aftrek onvoldoende onderbouwen en geven aan dat ze de 3 dB(A) aftrek niet meer volledig kunnen onderschrijven, waarna vernietiging van het besluit volgt.
2. Afdeling bestuursrechtspraak 02-04-03 (200104897/1): Appellanten voeren aan dat de aftrek op grond van artikel 103 niet in alle gevallen is toegestaan. De Afdeling oordeelt dat de verweerder op goede gronden de aftrek heeft toegepast.
3. Afdeling bestuursrechtspraak 03-09-03 (200204823/1): Appellanten voeren aan dat de standaardaftrek conform artikel 103 ten onrechte is toegepast zonder afdoende motivering. De Afdeling stelt vast dat artikel 103 van de Wet geluidhinder en de Regeling aftrek bij berekening en meting geluidbelasting vanwege een weg (Stcrt. 1989, 45) in het onderhavige geval van toepassing zijn. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat in dit geval de aftrek van 3 dB(A) achterwege had moeten worden gelaten. Met een verwijzing naar de Regeling kon worden volstaan. De keuze van verweerder om de desbetreffende aftrek te hanteren is reeds daarom in voldoende mate gemotiveerd.
4. Afdeling bestuursrechtspraak 10-12-03 (200306602/1): Appellanten stellen zich op het standpunt dat in dat onderzoek ten onrechte zowel een aftrek voor stiller verkeer als

een aftrek voor stiller asfalt is toegepast. De aftrek krachtens artikel 103 van de Wet geluidhinder betreft volgens hen een correctie voor zowel het wegdek als het verkeer. Bovendien biedt het Reken- en Meetvoorschrift Verkeerslawaaï (RMV 81) volgens hen geen grondslag voor een afzonderlijke aftrek voor stiller asfalt. De afdeling oordeelt dat uit artikel 103 van de Wet geluidhinder volgt dat die aftrek uitsluitend betrekking heeft op de te verwachten afname van de geluidproductie van motorvoertuigen in de toekomst. De wegdekcorrectie op grond van RMV 81 staat los van artikel 103 van de Wet geluidhinder en kan in combinatie daarmee worden toegepast.

5. Afdeling bestuursrechtspraak 31-03-2004 (200304219/1): Het betreft de behandeling van de zaak A2 Nieuwer ter Aa voor de tweede keer. Gedeputeerde Staten van Utrecht hebben na de eerste vernietiging een nieuw besluit genomen en daarin opnieuw de aftrek toegepast. Deze tweede keer hebben zij het gebruik van de aftrek echter gemotiveerd met o.a. een verwijzing naar de onderbouwing in de toelichting bij het RMW 2002. De Afdeling heeft het besluit in stand gelaten.

Welke argumenten worden gebruikt tegen het toepassen van artikel 103?

Enkele veel gehoorde overwegingen die gebruikt worden om te motiveren dat artikel 103 niet toegepast mag worden, zijn:

1. Het argument dat bij elk onderzoek gemotiveerd moet worden waarom artikel 103 wordt toegepast en dat het bevoegde gezag bepaalt of en welke aftrek (met een maximum van 5 dB(A)) toegepast mag worden. Van een "standaard" toepassen kan geen sprake zijn.
2. Artikel 103 is bedoeld om een voorschot te nemen op de in de nabije toekomst te realiseren reductie van de door het wegverkeer veroorzaakte geluidemissie. StAB stelt (bijvoorbeeld in [5] en in andere adviezen in zaken waarbij artikel 103 is toegepast) dat door moderne motoren het aandrijfgeluid in de loop der jaren al voldoende is afgenomen, zodat er in de nabije toekomst niet veel reductie meer te verwachten is.
3. Het argument dat het onjuist is om zowel artikel 103 toe te passen als een reductie ten gevolge van het toepassen van een geluidsreducerend wegdek. In artikel 103 zou ook een voorschot op de wegdekontwikkelingen zitten.

Bespreking van de gebruikte argumenten

1. Het argument dat elke gebruiker steeds de afweging moet maken of artikel 103 toegepast mag worden, is in het licht van de achtergrond van artikel 103 niet juist.

De bedoeling was dat de minister beoordeelt of de aftrek van artikel 103 nog actueel is en dat het bevoegd gezag een keuze maakt voor het wel of niet gebruiken van de aftrek. Het idee was dat het in situaties waar je onder de voorkeursgrenswaarde blijft niet nodig is om van artikel 103 gebruik te maken. Het duidelijkst wordt dat door te kijken naar de formulering van de Wet geluidhinder zelf.

In artikel 103 is bepaald dat de minister ... "**kan** bepalen dat bij de berekening en meting van de geluidbelasting ...op het resultaat een door hem aan te geven aftrek mag worden toegepast". De bedoeling is dat de minister beoordeelt of artikel 103 (in zijn algemeenheid) nog toepasbaar moet blijven.

De gebruiker van artikel 103 heeft de mogelijkheid om van artikel 103 gebruik te maken bij toetsing van geluidbelastingen aan de grenswaarden. Het gebruik van artikel 103 is geen verplichting. Daarom staat er dat "een ... aan te geven aftrek **mag** worden toegepast".

2. De minister van VROM is dus degene die regelmatig beoordeelt of de aftrek met een maximum van 5 dB(A) nog mag worden toegepast. Wanneer heeft de minister dat gedaan?

- Tot 1 april was het Reken- en Meetvoorschrift Verkeerslawaaï uit 1981 [3] het vigerende voorschrift. Het meest recente oordeel van de minister m.b.t. artikel 103 was opgenomen in de Regeling aftrek bij berekening en meting geluidbelasting vanwege een weg (Stcrt. 1989, 45). In die regeling is bepaald dat de aftrek 3 of 5 dB(A) is, afhankelijk van de voorgeschreven snelheid van de betreffende weg.
- Vanaf 1 april 2002 is het Reken- en Meetvoorschrift Wegverkeerslawaaï 2002 (RMW2002) het vigerende voorschrift [4]. In artikel 6 van deze Regeling (van 27-03-02) geeft de Minister

aan dat de aftrek aangepast is naar 2 en 5 dB(A), opnieuw afhankelijk van de representatieve achten snelheid op een weg. Met andere woorden: de minister heeft in 2002 opnieuw beoordeeld of het gebruik van een aftrek nog toegestaan is. De motivatie van de minister is opgenomen in de toelichting op de regeling, zie kader.

De minister is dus degene die in het algemeen het gebruik van de aftrek beoordeelt en niet het bevoegde gezag. Het bevoegd gezag heeft wel de vrijheid om geen gebruik te maken van artikel 103, bijvoorbeeld als er een lokale of projectspecifieke aanleiding voor is. Dit standpunt sluit aan bij de Raad van State uitspraak van 03-09-03 (200204823/1).

3. De argumentatie van StAB dat voor toepassing van de aftrek geen inhoudelijke argumenten zijn, wordt onvoldoende onderbouwd en is inhoudelijk discutabel. Dit laatste blijkt o.a. als de in overweging genomen wordt wat de argumentatie van de minister in 2002 is om de aftrek in stand te houden, gebaseerd op

- aanscherping van de typekeuringseisen;
- ontwikkeling van nieuwe typekeuringsmethode;
- de implementatie van de EU-richtlijn voor bandengeluid;
- de ontwikkelingen vanuit het Innovatieprogramma Geluid om motoren en banden stiller te maken.

4. De aftrek conform artikel 103 staat los van de ontwikkelingen op het gebied van geluidsreducerende wegdekken. Ook dit is te onderbouwen uit de motivatie van de minister bij artikel 6 van het RMW2002. Juist in het RMW2002 is een uitgebreide methode (de C_{wegdek} -methode) opgenomen om het effect van wegdekken op de geluidemissie in rekening te kunnen brengen.

De Raad van State uitspraak van 10-12-03 (200306602/1) onderschrijft de stelling dat wegdekeffecten losgezien moeten worden van de aftrek zoals bedoeld in artikel 103.

5. Zoals in de toelichting van het RMW2002 wordt opgemerkt, is er tot de invoering van nieuwe wetgeving geen aanleiding om anders om te gaan met de aftrek dan tot nu toe gebruikelijk is.

Toelichting op de Regeling Reken- en Meetvoorschrift Wegverkeerslawaaai 2002 met betrekking tot de aftrek van 2 of 5 dB(A)

Artikel 6: In de afgelopen jaren zijn de geluidemissie eisen van zowel personen- als vrachtauto's aanmerkelijk aangescherpt. Uit diverse onderzoeken bleek de afgelopen jaren evenwel dat deze aanscherping niet tot een merkbaar resultaat ten aanzien van de daadwerkelijke geluidsproductie leidde. Oorzaak hiervan was de algemene toepassing van zwaardere motoren en bredere banden. Dit geldt met name voor de categorie personenauto's.

Het meest recente onderzoek, dat is verricht in het kader van de aanpassing van het RMV 1981, maakt echter duidelijk dat er nu wel een meetbare verbetering is te constateren als gevolg van het stiller worden van vrachtauto's. Dit heeft als resultaat dat, afhankelijk van de samenstelling van het verkeer, er zich een reductie van circa 1 dB voordoet op wegen met een hogere snelheid ten opzichte van de met het RMV 1981 berekende geluidsbelasting zonder aftrek.

Het beeld voor de komende jaren wordt in belangrijke mate bepaald door het beleid dat recent in het NMP4 en het NVVP is opgenomen. De oude geluidsdoelstellingen zijn daarin vervangen door een gewijzigde aanpak. Belangrijk onderdeel daarvan is een sterkere inzet op bronmaatregelen. Dit tegen de achtergrond dat het doorgaan met het onbeperkt bouwen van geluidsschermen ongewenst is en dat het treffen van bronmaatregelen veelal ook efficiënter en effectiever is. Deze extra inzet op bronmaatregelen uit zich ook in het opzetten van een Innovatieprogramma geluid, waarin de departementen van V&W en VROM samenwerken.

Ten aanzien van de ontwikkeling met betrekking tot het geluid van de motorvoertuigen zelf zijn binnen de Europese ontwikkelingen en het hiervoor geschetste nationale kader met name de volgende punten van belang:

- In Europees verband vindt een voortschrijdende aanscherping van de typekeuringseisen ten aanzien van geluid plaats.
- Er wordt gewerkt aan een nieuwe typekeuringsmethode die beter dan voorheen een verband zal leggen tussen de typekeuringsresultaten en de geluidemissie op de weg.
- Momenteel vindt de implementatie plaats van de EU-richtlijn voor bandengeluid (Richtlijn nr. 2001/43/EG van 27 juni 2001 (PbEGL.211)).
- Binnen het Innovatieprogramma wordt gewerkt aan maatregelen om reeds vooruitlopend op of verdergaand dan de EU-eisen ten aanzien van motorvoertuigen en banden het gebruik van stillere uitvoeringen in Nederland te stimuleren.

Op basis hiervan is het een reële verwachting dat de geluidemissie van motorvoertuigen zelf (inclusief het geluid veroorzaakt door het contact van de banden met het wegdek) de komende jaren verder zal afnemen.

Gezien de verwachte ontwikkeling van de geluidemissie worden de reeds bestaande waarden van de aftrek gehandhaafd, met dien verstande dat de aftrek voor situaties met snelheden van de lichte motorvoertuigen van 70 km/uur of meer, wordt gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de geluidemissie tot nu en wordt vastgesteld op 2 dB in plaats van 3 dB. Deze verlaging past in de stapsgewijze verlaging van de correctieterm. Dit is overeenkomstig de toelichting van de Regeling ex art 103 waarin was aangegeven dat overwogen wordt het proces van stapsgewijze afschaffing van de correctie in 2010 te beëindigen. Naar verwachting zal echter reeds voor 2010 met de invoering van het thans in procedure zijnde wetsvoorstel Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid deze correctieterm vervallen. Tot dat tijdstip is er geen aanleiding om anders om te gaan met de toepassing van de correctieterm dan tot nu toe gebruikelijk. Dat houdt in dat in het algemeen de correctieterm zal worden toegepast, tenzij er lokaal of projectspecifiek omstandigheden aanwezig zijn die het niet toepassen van de aftrek rechtvaardigen.

Toekomstige ontwikkelingen

In de toelichting van het RMW 2002 wordt reeds verwezen naar het mogelijk vervallen van de aftrek in het licht van wetsvoorstel Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG). Dit wetsvoorstel is inmiddels gesneuveld, maar onderdelen er van komen in de gefaseerde uitvoering van de modernisering opnieuw aan bod. De huidige verwachting is dat in fase 2 van de modernisering van het geluidbeleid de aftrek afgeschaft zal worden [6]. Onduidelijk is op dit moment nog wanneer dat plaats zal vinden.

Conclusie

Er is in Wet geluidhinder procedures in het algemeen geen reden om af te zien van het gebruik van de aftrek van artikel 103. Artikel 103 is ontstaan in de discussie over de normering bij het opstellen van de Wet geluidhinder. De minister van VROM (en niet het bevoegd gezag bij een akoestisch onderzoek) is degene die regelmatig onderzoekt of artikel 103 aanpassing behoeft. Dit is recent gedaan in het kader van de wijziging van het Reken- en Meetvoorschrift Verkeerslawaaai, zie de toelichting op artikel 6 van de Regeling Reken- en Meetvoorschrift Wegverkeerslawaaai 2002. Strikt genomen is het daarom niet noodzakelijk om bij elk onderzoek te motiveren dat artikel 103 gebruikt mag worden. Het is echter – ook gezien de praktijk van de Raad van State zaken – wel nodig om expliciet te verwijzen naar deze motivatie.

Referenties

- [1] D.F. de Graaff, Evaluation of European noise type approval results 1980-2000, M+P-rapport M.V.M.99.4.1, 17 februari 2000
- [2] G.J. van Blokland, D.F. de Graaff, B.J.F. Kortbeek, De geluidsreductie van verkeer: internationaal geregeld, Geluid, mei 2001
- [3] "Reken- en Meetvoorschrift Verkeerslawaaai", Regeling als bedoeld in artikel 102, eerste en tweede lid, van de Wet geluidhinder, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1981
- [4] Reken- en Meetvoorschrift Wegverkeerslawaaai 2002, Regeling als bedoeld in artikel 102, eerste en tweede lid, van de Wet geluidhinder, Staatscourant 28 maart 2002, nr. 62, bijlagen zijn gepubliceerd op CROW-website <http://www.stillerverkeer.nl>

- [5] Deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, StAB/35617, d.d. 040703
- [6] Zie bijvoorbeeld de lezingen die gehouden zijn op de NSG-Geluidshinderdag 2004 "Geluid in beweging", 24 april 2004